URBANIZAÇÃO — RENOVAÇÃO — DESAPROPRIAÇÃO — RETROCESSÃO

— Plano de urbanização é expressão genérica, abrangedora dos planos, atinentes a construção de nova cidade ou a reforma completa das cidades já existentes e dos planos parciais concernentes.

— A desapropriação é o instrumento adequado a colocar na disponibilidade do Poder Executivo os imóveis alcançados por plano de renovação urbana, ainda quando não destinado à instalação de serviços públicos.

— A função social a que o nosso direito submete a propriedade (Constituição, art. 160 nº II) torna lícito sacrificar a retrocessão ao progresso citadino.

PARECER

CONSULTA

A Empresa Municipal de Urbanização — EMURB, criada pela Lei nº 7 670 de 24 de novembro de 1971, é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado (art. 2º do Decreto nº 9 836 de 07 de fevereiro de 1972) e tem por finalidade a execução de programas de

obras de desenvolvimento de áreas urbanas, bem como de planos de renovação de áreas, em processo de deterioração, elaborados uns e outros pelos órgãos competentes da Prefeitura, e aprovados, previamente, pela Câmara Municipal. O art. 5º dessa lei assim lhe caracteriza o objeto:

"A EMURB terá por objeto a execução de programas de desenvolvimento de áreas urbanas, bem como de planos de renovação das que se apresentarem em processo de deterioração, elaborados, uns e outros, pelos órgãos próprios da Prefeitura, e aprovados previamente pala Câmara Municipal."

Os Estatutos, aprovados pelo decreto já referido, dispõem no capítulo "Do Objeto":

"Art. 4º — A EMURB terá por objeto precípuo a execução de programas de obras de desenvolvimento de áreas urbanas, bem como de planos de renovação das que se apresentarem em processo de deterioração elaborados, uns e outros, pelos órgãos da Prefeitura do Município de São Paulo e aprovados previamente pela Câmara Municipal."

Ante a exigência de aprovação pelo Legislativo da cidade, constante do citado art. 5º, da Lei nº 7 670, a Câmara Municipal houve por bem aprovar o *Plano de Renovação Urbana* de Santana e Jabaquara, ponto extremos da linha Norte-Sul do Metrô. Isso foi feito através da Lei nº 7 859, de 08 de março de 1973. Nesta se estatuiu, em dois dispositivos, sobre prioridade de ex-proprietários e ex-inquilinos para aquisição ou locação nas edificações a serem construídas nas áreas expropriadas, mas não destinadas à instalação de serviços públicos. São eles os seguintes:

"Art. 6º — Fica assegurada prioridade na aquisição das edificações, a serem executadas dentro das áreas abrangidas pelos planos aprovados por esta lei, ao proprietário residente ou estabelecido em imóvel necessário à implantação dos referidos planos, bem como ao locatário de prédio de uso residencial ou não.

§ 1º — A prioridade de aquisição ao proprietário, prevista neste artigo, poderá efetivar-se, também, mediante permuta do imóvel com ou sem torna, pelos valores da época da transação.

§ 2º — Para os efeitos deste artigo ao proprietário se equipara o compromissário comprador, com título aquisitivo devidamente registrado."

.....

"Art. 7º — Caso as novas edificações venham a ser destinadas a locação, os atuais locatários de prédios atingidos pela execução dos planos, ora aprovados, terão prioridade para a locação."

Contra as citadas leis foram impetrados três mandados de segurança, todos eles denegados por unanimidade pelo Tribunal de Justiça de São Paulo através de suas Câmara Cíveis, o de nº 220 706, 2ª Câmara; o de nº 220 707, 5ª Câmara e o de nº 222 643, 1ª Câmara.

Esses três mandatos se encontram pendentes de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal em razão dos recursos extraordinários interpostos por seus impetrantes, sendo que um deles, o de nº 220 706, já se acha em pauta para julgamento, sob o nº 82 300.

O impetrante, reportando-se à garantia constitucional do direito de propriedade (C.F., art. 153, § 22), argui a inconstitucionalidade da Lei nº 7 859 de 8.3.73, porque em sua ementa e em seu art. 1º, fala em *plano de renovação urbana* e não em *plano de reurbanização*, quando o art. 5º, letra *i*, do Decreto-Lei federal nº 3 365 (Lei de Desapropriações), contempla entre os casos de utilidade pública o de *planos de urbanização*, mas não o de *renovação urbana*. E argui, também, as inconstitucionalidades do art. 5º da citada Lei nº 7 859 e do art. 5º da Lei nº 7 670, porque

nestes se configura o poder de expropriar para revender, aparecendo a EMURB como empresa interessada, única e exclusivamente, na especulação imobiliária adquirindo imóveis de um particular, através do processo coercitivo da desapropriação, para posterior venda a outro particular.

Diante do exposto indaga-se:

1º) *Renovação urbana* tem o mesmo significado de *plano de urbanização* empregado no art. 5º do Decreto-lei nº 3 365, letra *i*?

2º) É a desapropriação um meio adequado à obtenção de imóveis necessários a um plano de renovação urbana?

3º) O Poder Público que expropriar imóveis para execução do plano de renovação urbana, após a sua conclusão, está impedido de alienar o execedente a exproprietários, locatários e posteriormente a terceiros?

4º) O art. 5º, do Decreto-lei nº 3 365, aplica-se às expropriações a serem feitas pela EMURB em atendimentos a lei de renovação urbana?

5) Ocorrem as inconstitucionalidades das Leis nºs 7 859/73 e 7 670/71 como afirma o recorrente?

PARECER

Com relação ao primeiro quesito:

1. Urbanismo significa a disciplina harmoniosa dos vários aspectos e elementos da cidade (edificações, salubridade, circulação, estética, etc.), no sentido de fazê-la propiciar, em termos do melhor possível, bem-estar para os que a habitam, ou nela se acham transitoriamente.

2. Em essência não discrepam dessa conceituação os vários tratadistas da matéria. Mais minudentes uns, menos minudentes outros, todos coincidem na idéia básica do prover (pelo *planejamento*, pelos *projetos*, pela *execução*) para elevar as condições de vida dos aglomerados humanos, através da disciplina e do entrosamento dos diferentes elementos do meio físico. Daí René Danger, no seu *Cours d'Arbanisme* (ed. Lib. de Enseignement Technique), definir o Urbanismo como "a ciência que se preocupa com o ordenamento das cidades e de sua expansão, que pretende com o auxílio de todas as técnicas determinar a melhor localização das vias, dos edifícios e serviços públicos, assim como das construções privadas, de maneira a tornar para os seus habitantes o sítio da aglomeração urbana são, cômodo e agradável" (p. 10). Daí Jean Raymond, na Introdução do seu *Précis d'Urbanisme Moderne* (ed. Dunod), ter que o "Urbanismo é a arte de criar cidades, de ordenar e de organizar o seu desenvolvimento, bem como o seu embelezamento" (p. 1). Daí, ainda, dizer Rossillion que *plano urbanístico* é "uma previsão, a longo prazo, sobre as formas e fases do desenvolvimento e da modernização de um determinado território de certa importância (*Les Plans d'Urbanisme*, 1963, p. 196).

3. Dentro dessa filosofia do bem dispor para o bem habitar, é de ver que em se tratando de cidade que pré-existe ao *plano urbanístico*, este representa sempre inovação com o propósito de melhorar o que já é, ou seja, com o objetivo de *renovar* a cidade nas suas qualidades. Por conseguinte, um plano de *renovação urbana* outra coisa não é que um *plano de urbanização* ou de *reurbanização*. *Plano de urbanização* é expressão genérica, abrangedora dos *planos globais*, atinentes à construção de novas cidades ou à reforma completa de cidades já existentes (hipótese muito rara na prática, e só aplicável às comunidades de pequenas dimensões), e dos *planos parciais* concernentes, em cidades já implantadas, à renovação de certas áreas — zona central e bairros envelhecidos (Pierre Lavedan, *Qu'est-ce l'Urbanisme?*

ed. Henri Laurens, p. 181-189). E tão limitado pode ser o objetivo dos *planos parciais* (sem que venham eles a carecer de significação urbanística), que André Grisel, no seu *Droit Administratif Suisse*, (1970), alude aos "plans de détail ou de quartier" (p. 395).

4. Quando se fala de *renovação das cidades*, ensina Nathan Glazer, têm-se em vista "todos os processos através dos quais as cidades são mantidas e reconstruídas" (edificação de casas novas no lugar das antigas, transformação de ruas antigas em novas, zoneamento para indústrias, etc.), donde nos Estados Unidos a política urbanística nacional se exprimir "no programa de renovação urbana", executado pela "Administração de Renovação Urbana", da "Agência de Habitação e Financiamento Federal" ("A Renovação das Cidades" na coletânea de vários autores, *Cidades, a Urbanização da Humanidade*, versão portuguesa de José Reznik, ed. Zahar, 1970).

5. Como vimos de ver, quem *renova* a estrutura da cidade, em qualquer dimensão que seja, *faz urbanismo*. Temos assim, por inequívoco, que todo *plano de renovação urbana*, se há de entender por compreendido entre os *planos de urbanização* contemplados pelo art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941, no elenco dos casos de declaração de utilidade pública.

Com relação ao segundo quesito:

A desapropriação (desde que não obtido o assentimento dos proprietários atingidos) é o instrumento adequado a colocar na disponibilidade do Poder Executivo os imóveis alcançados por plano de renovação urbana, ainda quando não destinados à instalação de serviços públicos. Somente com o apelo a esse instituto será possível superpor o interesse público, nas reformas da estrutura urbana, ao inconformismo dos titulares individuais da propriedade imóvel. Negar a possibilidade do apelo a ele com tal objetivo, seria negar às administrações municipais a possibilidade de exercer atribuição, que lhes é característica, como seja a de promover a urbanização ou reurbanização das cidades no interesse de melhores condições de vida para as respectivas populações.

Com relação ao terceiro quesito:

1. A desapropriação com finalidade urbanística envolve, por sua finalidade mesma, não um bem ou alguns poucos bens, senão amplos conjuntos de imóveis destinados a demolição para que tenham lugar a implantação de novo quadro de logradouros (ruas, avenidas, jardins, vias expressas, etc.) e o remanejamento de lotes para a construção de casas e edifícios em novos moldes. A execução de planos urbanísticos faz assim alcançarem-se, além das áreas destinadas a obras públicas, áreas outras, que não sendo necessárias à construção delas, o são para que às edificações de uso privado, a serem objeto de demolição, possam suceder construções, destinadas também a uso de pessoas privadas, porém com adaptação a normas especiais constantes dos respectivos projetos.

2. Disso resulta que, muita vez, os proprietários desapropriados carecem de meios financeiros para substituir as edificações antigas por outras, condicionadas aos parâmetros instituídos pela Municipalidade, inclusive com vistas a novas dimensões impostas (edifícios com áreas preestabelecidas no concernente a habitação, a vagas de garagem, a lazer, etc.), ou a determinado tipo arquitetônico ou de uso (casas a serem substituídas por edifícios, imóveis residenciais a serem substituídos por edifícios de finalidade comercial, etc.). E pode suceder, ainda, que donos de imóveis ex-

propriados simplesmente se desinteressem do uso futuro com nova destinação.

Nessas hipóteses o conflito entre o interesse público (urbanizar, com a sujeição dos lotes e das edificações a novas metragens e destinações, a novos gabarito e estilo, etc.) e o privado (recuperar, após a fase de demolição, a propriedade de terrenos expropriados e neles não edificar, ou fazê-lo segundo as suas possibilidades ou caprichos), se há de resolver pela prevalência do primeiro sobre o segundo, em função da hierarquia de valores que comanda o relacionamento Estado-indivíduo. E se a fórmula viável para tal é a da transferência de terrenos a terceiros capazes de construir com obediência às normas impostas pela Municipalidade, ela se legitima. Não haverá, então, violência ao direito do proprietário, cuja titularidade o Estado chamou a si, pois somente a sua recusa ou impossibilidade de integrar-se nas exigências do plano de reforma da área é que o privado de nela permanecer como titular de domínio. A função social a que o nosso direito submete a propriedade (Constituição Federal, art. 160, nº III), torna lícito sacrificar a retrocessão ao progresso citadino.

Aliás, tal como aqui nos manifestamos, já tivemos ocasião de fazê-lo em seminário realizado na cidade de Belo Horizonte, sob o patrocínio da Universidade Católica de Minas Gerais (outubro — 1976), falando sobre o tema, "Desapropriação para urbanização e reurbanização; validade da revenda".

3. A entrega de terreno a terceiro só não se legitimaria, juridicamente, se envolvesse o propósito de favorecimento pessoal, ou se tivesse por objetivo proporcionar lucro à Municipalidade. Porque então haveria desvio de finalidade na aplicação do instituto do expropriamento, que nem se compadece com a tomada, pura e simples, de bem de um indivíduo para entrega a terceiro, nem com o ser fonte de receita do erário. Mas a legislação do Município, de S. Paulo, que rege a situação em causa, exclui essas duas hipóteses. Primeiro porque aos ex-donos assegura prioridade na aquisição de novas unidades construídas, e até enseja a ex-inquilinos de imóveis desapropriados preferência para locação dos que os substituam (Lei Municipal nº 7 859, de 8 de março de 1973, arts. 6º e 7º); segundo porque em nenhum dispositivo autoriza desapropriar simplesmente para revender.

4. É de observar que a cessão, a terceiros, de partes do solo expropriado, como imperativo da implantação de plano urbanístico, é praticada hoje em outros países. Admite-a o direito italiano (Gian Carlo Mengoli, *Urbanística e Costruzioni Edilizie nel Diritto Vigente*, 10ª edição, p. 174-9; Giuseppe Furitano, *Istituzioni di Diritto Urbanistico e Edilizio*, ed. Periodici Scientifici, p. 165-6), e também a regula, na França, o "Código de Urbanística e Habitação" (arts. 119 e 151).

Com relação ao quarto quesito:

Tudo que deixamos dito anteriormente se nos afigura aplicável às desapropriações a serem feitas pela EMURB, em atendimento à legislação paulistana de renovação urbana. Temos, portanto, que o art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941, autoriza, inequivocamente, os atos expropriatórios de que trata a consulta.

Com relação ao quinto quesito:

1. Ambas as arguições de inconstitucionalidade se nos afiguram improcedentes.

2. A primeira pretende que a Lei nº 7 859, de 8 de março de 1973, ao falar, na ementa e no art. 1º, em *plano de renovação urbana* e não em *plano de reur-*

banização, leva a desapropriar sem base na lei federal (Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941), discriminadora dos casos de expropriamento, pois nesta não se inclui, entre eles, *plano de renovação urbana* e sim *plano de urbanização*. A lei municipal teria violado a Constituição da República por invasão de área da competência privativa da União.

3. Na resposta ao quesito primeiro tivemos oportunidade de deixar dito que na expressão da Lei de Desapropriações, *planos de urbanização* (art. 5º, letra *i*), se compreendem os *planos de renovação*, que mais não são do que *planos urbanísticos* com denominação outra. A lei municipal, por conseguinte, se conteve dentro na enumeração de casos feita na lei da União.

4. A segunda arguição assenta em que o art. 5º da Lei nº 7 859, de 8 de março de 1973, e o art. 5º da Lei nº 7 670, de 24 de novembro de 1971, configuram o uso do poder de expropriar para revender, o que o art. 153, § 22, da Constituição Federal, não permite. Focaliza-se a EMURB como empresa interessada, única e exclusivamente, na expeculação imobiliária, adquirindo imóveis de um particular, através do processo coercitivo da desapropriação, para posterior revenda a outro particular.

5. A simples leitura do art. 6º, da Lei nº 7 859, exclui a procedência da arguição. Com efeito. Nele se assegura, ao proprietário residente ou estabelecido em imóvel necessário à implantação dos planos, prioridade na aquisição das edificações a serem executadas dentro das áreas por esses planos abrangidas, e se confere preferência, para ocupação de áreas como locatários, aos ex-inquilinos em prédios demolidos e substituídos por outros destinados a locação. Isso torna óbvio que a revenda não constitui finalidade das desapropriações. Aparece como solução secundária, como conseqüência eventual no desdobramento do plano renovador da área; não como uma finalidade do ato expropriatório. Não se desapropria para revender. Desapropria-se para urbanizar e revende se quando, ante circunstâncias eventuais, somente revendendo se possa atingir o objetivo primário da urbanização.

É o que nos parece.

Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 1977.

M. Seabra Fagundes
Advogado no Rio de Janeiro